



## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/60384>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

## 7 Vaste grond onder de voet: over het legitimeren van handelen in onzekerheid

*Astrid Souren*

Omgaan met onzekerheden is een vraagstuk van alle tijden waarvoor ook in alle tijden 'oplossingen' zijn gevonden. Ons stelsel van *verzekeringen* is een goed voorbeeld van zo'n oplossing waardoor het in onvoorziene omstandigheden mogelijk is om op (financiële) zekerheden terug te kunnen vallen; doorbetaling van loon of uitkering of tegemoetkoming in te maken kosten. Het hebben en onderhouden van een sociaal netwerk van vrienden en familie is een ander voorbeeld van zo'n vangnet. Ons omgaan met onzekerheden wordt veelal gekenmerkt door inspanningen om zekerheden te vergroten, waarbij er wordt gezocht naar vaste grond onder de voet.

Ook al zijn onzekerheden van alle tijden, de maatschappelijke vraagstukken die zich nu aan ons opdringen, zijn van een zodanige omvang dat ze ons opnieuw uitdagen tot het vinden van eigentijdse oplossingen en voor adequaat handelen. Met dat handelen gaat een verkenning en reflectie op het concept van onzekerheden gepaard. Wat is er dan onzeker? Hoe kun je daarmee omgaan? Die reflectie is nuttig en nodig. Het is wel te hopen dat de analytische inspanningen uiteindelijk leiden tot werkbare methoden; dat we bij het hoge toerental van onze analytische motor niet vergeten te schakelen. In dat licht bezien is de 'Leidraad voor omgaan met onzekerheden' als een bescheiden geplastificeerde kaart gepubliceerd bij het RIVM (RIVM 2002) een intrigerend product. Niet alleen door die a-typische verschijningsvorm, maar ook omdat het een poging is om de complexe materie terug te brengen naar een procedure op de werkvloer. 'Omgaan met onzekerheden' zou daarmee zichtbaar worden in het handelen. De Leidraad is specifiek ontwikkeld voor het Milieu- en Natuurplanbureau en beoogt een tijdige signalering van knelpunten met betrekking tot het omgaan met onzekerheden. In de Leidraad worden zes aspecten behandeld die onderdeel uitmaken van milieu-assessments. Op elk van die aspecten moet met een driepunts-schaal gescoord worden of er voldoende aandacht voor is geweest:

- *Probleemafbakening*
- *Stakeholderbetrokkenheid*
- *Graadmeterkeuze*
- *Toereikendheid beschikbare kennis en methoden*
- *In kaart brengen en beoordelen van relevante onzekerheden*
- *Rapportage van onzekerheidsinformatie*

De Leidraad combineert cognitieve aspecten (probleemafbakening) met normatieve (stakeholderbetrokkenheid, rapportage van onzekerheden).

## Hoofdstuk 7

De combinatie van cognitieve en normatieve aspecten is uniek. Een intrigerend product waarvan de betekenis in (en anders wel buiten) de organisatie ongetwijfeld met argusogen zal worden gevolgd. Met de combinatie van cognitieve en normatieve aspecten legt de leidraad specifiek een koppeling tussen omgaan met onzekerheid en de institutionele context van complexe en onzekere beleidsvraagstukken. De Leidraad is daarmee een illustratie van de rode lijn door dit essay, namelijk dat voor het handelen in onzekerheid het van belang is om legitimatie te vinden in de institutionele context.

Welbeschouwd moet de Leidraad het doel van legitimatie dienen; het legitimeren van handelen in onzekerheid. In de eerste plaats ex ante, maar ongetwijfeld ook om ex post legitimatie te verschaffen. Door de aandacht te richten op legitimatie open ik in dit essay een nieuw perspectief op het handelen in onzekerheid.

### COMMUNICEREN VIA ZEKERHEDEN

Uit eigen ervaring weten we dat nieuwe concepten of nieuwe kennis alleen beklijven als ze aansluiten bij bekende concepten. Werk in de cognitieve psychologie en de literatuur over lerend vermogen heeft deze bevinding niet alleen gegeneraliseerd maar ook uitgebreid tot organisaties en netwerken. Nieuwe ervaringen, nieuwe kennis, nieuwe situaties interpreteer je vanuit een referentiekader en aansluiting daarbij is een voorwaarde om dergelijke ervaring of kennis te incorporeren en ernaar te handelen. Voor het omgaan met concrete vraagstukken zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van bodem is een dergelijk referentiekader ingevuld met bijvoorbeeld normen die aangeven wanneer bodem als schoon te beschouwen is (streefwaarden) of wanneer er ingegrepen moet worden (interventiewaarden). Dat referentiekader stelt ons in staat om de getallen verkregen uit een monstername op een 'verdachte' locatie te interpreteren. Voor het hanteerbaar maken van een concept als 'onzekerheid' geldt hetzelfde; ook daarvoor is een referentiekader nodig. Onzekerheid is een begrip dat zowel kan slaan op onzekerheid in getallen, als in methoden of in aannames. Juist door die grote reikwijdte van het begrip is zo'n referentiekader van belang. Veel van de initiatieven die ondernomen worden rond 'onzekerheden' zijn in dat licht te verstaan; het scheppen van een referentiekader. Dat geldt ook voor de RMNO-workshop 'Denken vanuit onzekerheid: de visie van jonge onderzoekers' en deze bundel. Hier gaat het om een verkenning van de concepten die in het referentiekader rond onzekerheid een plaats kunnen vinden en hoe die onderling samenhangen.

Een invloedrijke poging om 'onzekerheid' analytisch uiteen te leggen is te vinden in het werk van Funtowicz en Ravetz (1990). Zij onderscheiden drie

onderdelen of aspecten van onzekeheid: (1) *inexactness*, (2) *unreliability* en (3) *ignorance*. Met *inexactness* verwijzen ze naar technische onzekeheden, dus bijvoorbeeld in de productie van de getallen. *Unreliability* slaat op methodologische onzekeheden. *Ignorance* tenslotte staat voor epistemologische onzekeheden; het niet weten wat je niet weet. De door deze auteurs gekozen termen illustreren overigens heel mooi dat we vaak bekende, zekere concepten gebruiken om onzekeheden uit te drukken: *Inexactness* wordt vertaald als onnauwkeurigheid. *Unreliability* is te vertalen als: onbetrouwbaar en *ignorance* wordt vertaald als onwetendheid/onkunde. Je kunt verwachten dat naarmate het referentiekader uitontwikkeld raakt, we concepten gaan hanteren die niet langer als ontkenning of tegenstelling van ‘oude, vertrouwde’ concepten geformuleerd zijn. De ontwikkeling van de concepten zou een interessant onderwerp zijn van linguïstisch en discursief onderzoek, maar dat terzijde. Gebruikmakend van deze concepten gaat ‘omgaan met onzekeheden’ dus over ‘omgaan met onbetrouwbaarheid, onnauwkeurigheid en onwetendheid’. Ga er maar aan staan!

#### LEGITIMATIE VERPLICHT

Voor het handelen in onzekeheid geldt dat er legitimatie gevonden moet worden. In dat opzicht verschilt dat handelen niet van handelen in zekerheid. Het grote verschil is dat die legitimatie in het laatste geval is te ontleenen aan zekerheden. Ongeacht de aard van de onzekeheden rond een bepaald vraagstuk, is dat waar het bij het handelen in onzekeheid op aan komt: het ‘rond krijgen’ van legitimatie om bepaalde beslissingen te nemen. Een van de bronnen waar Funtowicz en Ravetz (1990) gebruik van maken is een werk van Brown uit 1987 (Brown 1987) over het beoordelen van vervuiling. Brown somt daarin een aantal redenen op waarom in een bureaucratisch bestel men zich zo graag op kwantitatieve normen, als uitdrukkingen van vervuiling, beroept:

... *It is easy to justify and defend in court,*  
 ... *It appears to be an objective process grounded in scientific analysis and free of value judgements.*

(nadruk in origineel)

Het je kunnen beroepen op die kwantitatieve uitdrukkingen maakt je minder kwetsbaar ten overstaan van de rechter. Kwantitatieve normen hebben in de analyse op zijn minst de schijn van zekerheid door hun oorsprong in wetenschappelijke analyses. Niet in de laatste plaats omdat een getal duidelijkheid schept, en moeilijk op meerdere manieren te interpreteren is. Het kunnen verwijzen naar zekerheden ten overstaan van de rechter lijkt de ultieme vorm van legitimatie voor handelingen, zoals Brown aangeeft.

## Hoofdstuk 7

Immers, de rechtsprekende macht is bij uitstek de plaats waar legitimatie aan de orde is. Overigens lijkt mij de verbijzondering tot bureaucratische stelsels overtrokken; een beroep op zekerheden geniet overal de voorkeur. Wel kun je je voorstellen dat bureaucratische stelsels minder geneigd zijn tot het expliciteren van de onzekerheden die schuil kunnen gaan achter getallen. Dat doet niets af aan het punt dat ik met dit voorbeeld wil maken; namelijk dat het je kunnen beroepen op zekerheden sterk legitimerend werkt. Bij het ontbreken van die zekerheden is het zaak om legitimatie elders te vinden.

Het verwerven van legitimatie is voor handelen in onzekerheid, waar het kunnen verwijzen naar zekerheden ontbreekt, een belangrijk concept om uit te werken. In een reviewartikel geeft Suchman de volgende definitie van legitimatie:

*'Legitimacy is a generalised perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions.'*

(Suchman 1995, p.574)

Het is een brede definitie waarmee Suchman poogt twee verschillende stromingen te verenigen; de school die legitimatie als een hulpmiddel beschouwt, waaronder hij vooral Pfeffer en Salancik rekent en als tweede de meer als institutioneel te kenmerken school waaronder Dimaggio, Meyer en Scott als auteurs zijn te rekenen.

Legitimatie als concept is, in deze brede definitie, gebaseerd op het kunnen verbinden van handelingen of opvattingen aan algemeen geaccepteerde waarden en normen. Daartoe kunnen actoren gebruik maken van 'repertoires' om het handelen te vertalen naar beleidsregels en daarmee hun handelen te rechtvaardigen (zie bijvoorbeeld het proefschrift van Roland Bal waarin hij met behulp van repertoires uitwerkt hoe actoren hun dagelijks handelen verbinden aan beleidsregels; Bal 1998, 271). De expliciete verwijzing naar het sociaal geconstrueerd zijn van algemeen geaccepteerde waarden en normen in de bovenstaande definitie maakt dat legitimatie iets is van alle tijden. In elk tijdsbestek, in elke tijdsgeest kan legitimatie verworven worden, immers in elk tijdsgewricht zijn er algemeen geaccepteerde waarden en normen te formuleren. Het maakt ook dat de manier waarop legitimatie wordt verworven in de tijd verschuift als gevolg van schuivende normen en waarden. Waar een Grieks soldaat een held was als hij net op tijd van het slagveld wist weg te rennen, is dat in onze tijd een wel erg laffe daad, die in de militaire mores niet past. De heersende waarden en normen maken dus wat wel en niet als legitiem handelen wordt

opgevat. Met die constatering wordt ook duidelijk dat legitimatie als een relatief, in de tijd te interpreteren concept te behandelen is.

Let ook op de toevoeging van ‘some’ halverwege de definitie. Dat geeft heel subtiel aan dat er parallel verschillende waarden- en normensystemen kunnen bestaan, en het dus van belang is te verwijzen naar het systeem waarvan de normen en waarden worden gebruikt als legitimatie. Een verdere uitwerking van deze lijn leidt naar beschouwingen over het actief onderscheiden van domeinen (systemen) met eigen normen en waarden en de strategische implicaties daarvan (*boundary work, gatekeeping*).

Tenslotte maakt de verwijzing naar ‘*generalised perception*’ in de definitie het concept robuuster door de mogelijkheid te creëren eenmalig te kunnen afwijken van de algemeen geaccepteerde waarden en normen zonder meteen in een legitimatiecrisis te belanden. In de woorden van Suchman: ‘*Legitimacy is resilient to particular events, yet it is dependent on a history of events.*’ Als een eenmalige ‘misser’ maar wordt geformuleerd als zodanig met een expliciete verwijzing naar hoe het wel had gemoeten of wat er verbeterd gaat worden om dergelijke missers te voorkomen, dan is er geen vuiltje aan de lucht. Eenmaal verworven legitimatie kan dus wel een stootje verdragen.

Voor het handelen in onzekeerheid vereist het verwerven van legitimatie meer aandacht. Je zou kunnen stellen dat legitimatie dan de vaste grond onder de voet verschaft voor het handelen in onzekeerheid. Legitimatie kan in de definitie van Suchman verworven worden door handelingen en opvattingen te verbinden aan geaccepteerde waarden en normen. Dat gesteld hebbende is het de vraag waar en hoe legitimatie te verwerven is. Die vraag komt hieronder aan de orde.

#### KENNIS ALS LEGITIMATIEBEWIJS?

Een beproefde weg voor het verkrijgen van legitimatie is de verwijzing naar resultaten van wetenschappelijk onderzoek in de veronderstelling dat wetenschappelijke kennis ‘zekerheid’ biedt. Ofschoon wetenschappelijke kennis in het algemeen nog steeds gezien wordt als betrouwbaar en nauwkeurig, en daarmee zeker, staat die zekerheid ook ter discussie. Zodra die zekerheid ter discussie staat wordt duidelijk dat wetenschappelijke kennis hooguit een solide *basis* kan leggen voor de argumentatie voor een bepaalde beleidsbeslissing. De kennis kan aangevallen worden op een fundamentele of methodologische bias, er kunnen vragen gesteld worden over de kwalificaties van onderzoekers. Met de verwijzing naar wetenschappelijk onderzoek alleen is de legitimatie nog niet rond. Integendeel! Zo kan een ogenschijnlijk betrouwbare assessment over een selectie van lerse venen die worden voorgedragen voor behoud ten koste van andere venen, gaan

## Hoofdstuk 7

wankelen als de vraag wordt gesteld of de onderzoekers wel gekwalificeerd zijn om ‘*bog assessments*’ te doen (Yearley 2002), of in een ander voorbeeld, waar de kwaliteit van de statistische analyse en de selectie van data voor een risico-assessment van meeroken ter discussie wordt gesteld door de tabaksindustrie (Schotland en Bero 2002). Alleen aanhalen van wetenschappelijke resultaten is dus onvoldoende. De kunst is om de wetenschappelijke resultaten zo te presenteren dat ze aannemelijk maken dat een voorgenomen beleidsdoel aansluit bij de geaccepteerde normen en waarden (in de betekenis van de definitie van legitimatie). Dat discursieve werk blijkt in de praktijk niet voorbehouden aan de wetenschap of aan de beleidsmaker. Het doet er kennelijk niet toe, wie dat discursieve werk verzet, als het maar gebeurt, en als het maar goed gebeurt. Interessant aan deze constatering is dat ze voor wat dit betreft het onderscheid tussen beleidsmakers en wetenschappers terzijde schuift.

Het verbinden van wetenschappelijke kennis aan die geaccepteerde normen en waarden is een kunst waarvan in de recente historie van het stellen van normen voor bodemkwaliteit prachtige staaltjes te zien zijn. Zo werd halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw een gegevensbestand (Edelman 1984) met concentraties van zware metalen door beleidsmakers gebruikt voor het afleiden van normen voor bodemkwaliteit. De gegevens zouden volgens wetenschappers echter niets zeggen over de kwaliteit van de bodem (in termen van effecten van aanwezige stoffen op planten en dieren) maar alleen over de *aanwezigheid* van die stoffen. Deze fundamentele kritiek op de interpretatie van het gegevensbestand door de beleidsmakers is nauwelijks uitgesproken in een advies dat door de wetenschappers werd opgesteld. In het advies wordt daarentegen uitvoerig ingegaan op technische aspecten van de door de beleidsmakers gebruikte berekeningswijze. Uiteindelijk is het gebruik van het bestand voor dat doel gelegitimeerd mede door onderstaande uitspraak van een vooraanstaand wetenschapper:

*‘Anderzijds gedooft de toenemende mate van bodemverontreiniging geen verder uitstel van invoering van wettelijke maatregelen voor bodembescherming. Bodembescherming is natuurlijk wel erg gebaat bij het beschikbaar hebben van een beoordelingskader’*

*(Haan 1986, p.28)*

Dit tekstfragment laat zien hoe het gebruik van een gegevensbestand dat strikt genomen niet toegesneden was op dat gebruik, gelegitimeerd werd. Om te begrijpen hoe legitimatie verworven kon worden in dit specifieke geval moet de context uiteengelegd worden. Uit die context zijn drie aspecten van belang. Allereerst is daar het wettelijke kader. Na jarenlange

tegenwerking op verschillende niveaus was daar dan toch eindelijk de Wet Bodembescherming (WBB). In verschillende opzichten was dat een mijlpaal. Allereerst omdat daarmee het laatste milieucompartiment nu ook een wettelijke beschermingsstatus genoot. Bodem kon zich nu eindelijk gaan meten met ‘water’ en ‘lucht’ als milieucompartiment. De WBB was ook een mijlpaal omdat het na jaren was gelukt om een integrale wetstekst op te stellen die door alle bodemgebruikers in acht genomen moest worden. En dat zijn er nog al wat, getuige de 39 wettelijke regelingen die destijds betrekking hadden op bodem (variërend van Natuurbeschermingswet tot de Wet op de Lijkbezorging en de Bestrijdingsmiddelenwet). Een tweede aspect van de context dat hier genoemd moet worden, is de overtuiging dat normen de aangewezen instrumenten waren in het milieubeleid. De normen waren de instrumenten bij uitstek om de wet operationeel te maken. Deze opvatting was al uiteengezet in de Urgentienota in 1972 (Min. VGMH 1972) en de Normennota uit 1976 (Min. VGMH 1976). ‘Zonder normen geen wet’ zo leek het motto. Tenslotte verdient een derde aspect van de context aandacht. Vraagstukken over de kwaliteit van bodem zijn overwegend geformuleerd en behandeld als technische vraagstukken. Natuurwetenschappers zijn van oudsher in bodemland belangrijke adviseurs en in het algemeen wordt technische kennis belangrijk gevonden. Illustratief hiervoor is het bij wet instellen van de Technische Commissie Bodembescherming. Een commissie die onder meer dient te adviseren over technische aspecten van het bodembeleid. Eveneens illustratief is de natuurwetenschappelijke achtergrond van veel beleidsmedewerkers toentertijd. De beleidsmedewerkers van het Ministerie waren dan ook goed op de hoogte van het bestaan van het bewuste gegevensbestand met concentraties van zware metalen. En zo is ook te begrijpen dat de wetenschappers zich in het advies hebben geconcentreerd op de gehanteerde berekeningswijze. Ze namen daarmee het laatste woord voor wat betreft de wetenschappelijke afleiding van normen. De fundamentele kritiek op de geschiktheid van de gegevens voor het afleiden van effectgerichte normen werd in het advies niet daadwerkelijk verwoord, hooguit aangestipt. Daarmee demarkeerden de wetenschappers de verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de koppeling tussen het gegevensbestand van Edelman en normen voor de beoordeling van de multifunctionaliteit van bodem werd zo expliciet bij de beleidsmakers gelegd.

In deze door beleidsmakers zeer zorgvuldig geëxploiteerde context wordt de overtuiging dat normen nodig zijn voor het verwerven van een positie voor het bodembeschermingsbeleid gemeengoed. De ‘*sense of urgency*’ die door de affaire Lekkerkerk was gecreëerd deed de rest. De aanwezigheid van het gegevensbestand zorgde voor een *basis* waarop vervolgens een argumentatie kon worden *gebouwd*. In die argumentatie werd de



## Hoofdstuk 7

beschikbaarheid van de gegevens gekoppeld aan de heersende opvatting over noodzaak en urgentie van normen en daarmee was de legitimatie rond voor de publicatie van de referentiewaarden.

Met dit voorbeeld is iets gek aan de hand. Het stamt uit een tijd waarin het vertrouwen in wetenschappelijke kennis groot was en op zijn minst de suggestie werd gewekt dat kennis aan de basis moest liggen van beleidsbeslissingen. *'Scientia est veritas'* lees ik terug in de aantekeningen van de allereerste hoorcolleges van mijn opleiding uit hetzelfde jaar als waarin de referentiewaarden werden gepubliceerd (1988). In het geval van de referentiewaarden was het echter niet de inhoud van de wetenschappelijke kennis waar legitimatie werd gevonden. Het was het verband dat gelegd werd tussen het gegevensbestand en de inmiddels breed gevoelde noodzaak tot het afleiden van een beoordelingskader, dat de doorslag gaf. De beschikbare wetenschappelijke kennis was kennelijk *'close enough'*. Ofschoon de suggestie werd, en wordt, gewekt dat het de wetenschappelijke onderbouwing is die de referentiewaarden onderscheidt van de tot dan toe gebruikte ABC criteria, was het bij nader inzien de succesvolle koppeling van beleidsdoelen aan de zorgvuldig geëxploiteerde context die heeft geleid tot de publicatie van de referentiewaarden.

### ZEKERHEID ONTLENEN AAN DE CONTEXT

Legitimatie wordt kennelijk niet ontleend aan de inhoud van wetenschappelijke kennis alleen. Hooguit zou je kunnen stellen dat wetenschappelijke kennis *helpt* bij het proces van legitimatie. Dat geconstateerd hebbende verdient het verwerven van legitimatie meer aandacht. Hoe kun je legitimatie verkrijgen? Wat zou je kunnen bedoelen met de zinsnede: *'... system of norms, values, beliefs and definitions'* uit de definitie die Suchman voorstelt? In de eerste plaats gaat het dan om de bestaande percepties, *belief systems, frames of reference*. Ofschoon deze concepten verwijzen naar subtiel van elkaar te onderscheiden aspecten betreffen ze wel allemaal cognitieve concepten. De cognitieve dimensie staat in de vraagstukken over complexe (milieu-)problemen sterk onder de aandacht omdat inmiddels duidelijk is (a) hoe bepalend die cognitieve dimensie is voor het standpunt van een actor maar ook (b) omdat de variatie in percepties, *belief systems* en *frames of reference* schier oneindig lijkt. Deze variaties vermenigvuldigd met het onderkende belang ervan, maakt duidelijk hoe bepalend de cognitieve dimensie is voor het procesverloop.

In aanvulling op een verwijzing naar een cognitieve dimensie in de definitie van Suchman, biedt institutionele theorie inspiratie. Institutionele benaderingen benadrukken de ontwikkeling en de stabiliserende werking van patronen op maatschappelijk handelen.

*Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior.*  
(Scott 1995, p.33)

Met deze definitie van instituties wordt het mogelijk het concept van legitimatie verder uit te werken, door de 'normen en waarden' waar Suchman naar verwijst te verbinden met de drie dimensies van de institutionele context: *regulative*, *cognitive* en *normative*. Waar legitimatie gaat om het juist of aannemelijk maken van maatschappelijk handelen, geeft de definitie aan dat instituties stabiliteit en betekenis verschaffen aan handelingen. De drie dimensies die Scott hier noemt interpreteer ik voor het vervolg van dit essay dan ook als een uitwerking van de 'normen en waarden' waar Suchman naar verwijst.

Zo gezien is legitimatie te verwerven door te verwijzen naar cognitieve, normatieve en regulatieve dimensies in de institutionele context. Van de cognitieve dimensie heb ik al aangegeven dat die inmiddels is onderkend als een belangrijke dimensie. Het bereiken van een gedeelde probleemperspectief is vandaag de dag zo ongeveer het hoogst haalbare en werkt sterk legitimerend voor het doorvoeren van een besluit. De regulatieve dimensie verwijst naar wet- en regelgeving. Het voorbeeld over de totstandkoming van de referentiewaarden laat zien hoe belangrijk wetgeving in die tijd was om de publicatie van de referentiewaarden te legitimeren. Het kunnen verwijzen naar wettelijk vastgelegde regelingen werkt sterk legitimerend en verschaft daarmee zekerheid. Tenslotte noemt Scott de normatieve dimensie. Hij verwijst dan naar de actoren, hun relaties en de omgangsvormen (spelregels). Deze dimensie wordt ook wel de 'sociale' dimensie genoemd. Nieuwe vormen van besluitvorming zijn vaak gebaseerd op nieuw geformuleerde 'spelregels'. Inspraak, participatie, decentrale besluitvorming zijn trefwoorden die betrekking hebben op de normatieve dimensie.

Het kunnen verwijzen naar deze omgangsvormen werkt eveneens sterk legitimerend. Een laatste voorbeeld uit de normstelling voor bodemkwaliteit illustreert het belang van deze dimensie. In 1999 is een stelsel van Bodemgebruikswaarden voorgesteld. Het zijn nieuwe normen voor de kwaliteit van bodem, die nu niet langer generiek zijn maar functiegericht. Waar in den beginne het uitgangspunt van multifunctionele kwaliteit werd gehanteerd voor het afleiden van normen en het vormgeven van het bodembeschermings- en bodemsaneringsbeleid is het voorvoegsel 'multi' komen te vervallen. Dat wil zeggen dat in de nieuwe koers die gevaren wordt, er onderscheid is gemaakt naar vier vormen van landgebruik. Voor elk van die vier landgebruiksvormen worden nu normen afgeleid. In concreto betekent het dat een industrieterrein in dit nieuwe concept minder

## Hoofdstuk 7

schoon hoeft te zijn dan een groentetuintje. Het nieuwe stelsel van normen is tot stand gekomen in overleg met onder meer centrale, provinciale en gemeentelijke overheden en aanpalende vakministeries. De betrokkenheid van die actoren is terug te zien in de uiteindelijke voorstellen. De lijst met normen is niet langer alleen de weerslag van een wetenschappelijke exercitie maar ook van een complexe besluitvorming waarin de provincies en gemeenten een plaats aan de tafel hadden. Wanneer je de lijsten met normen voor de vier functies nauwkeurig bestudeert, dan kom je veel bekende getallen en eerder gebruikte berekeningswijzen tegen. Bekend, hetzij uit de voorgaande fasen van de normstelling (Streef en interventiewaarden), of bekend uit andere beleidsterreinen (LAC signaalwaarden; gehanteerd door LNV). De uiteindelijk tot stand gekomen Bodemgebruikswaarden weerspiegelen de betrokkenheid van de verschillende actoren, wellicht meer dan dat ze de stand van de wetenschap weerspiegelen. Ook hiervoor is dus de analyse te maken dat de gehanteerde berekeningswijzen en de uiteindelijke getallen zijn gelegitimeerd door beschikbare getallen en modellen te koppelen aan wat op dat moment cruciaal werd gevonden; namelijk het decentraal en integraal komen tot breed gedragen normen.

In de uitwerking van de koerswijziging is een keur aan beleidsmatige concepten ontwikkeld en zijn andere herzien. Een belangrijk nieuw concept is dat saneringen kosteneffectief moesten worden uitgevoerd. Voor het vaststellen van wat kosteneffectiviteit is, is een strategie ontwikkeld. Het is een stappenplan waarin voortdurende afwegingen worden gemaakt. Volgens een van de ontwikkelaars van die strategie:

*Het is een afweging waarbij dit soort inhoudelijk afwegingen dan een rol spelen, maar niet normatief in termen van 'dit is een harde grens'. Nee, de normen liggen hier in de beschrijving van het proces en de transparantie ervan, en het feit dat iedereen die betrokken is aan tafel moet zitten en er zijn plasje over moet hebben kunnen doen.*

Deze twee voorbeelden uit de meest recente ontwikkeling in het normenbouwhuis laten zien dat het gebruiken van wetenschappelijke kennis voor het verwerven van legitimatie een kwestie is van de koppeling te maken met regulatieve, normatieve en cognitieve dimensies. Het kunnen maken van die koppeling is zoals ik eerder zei, een vaardigheid die cruciaal is.

Nog steeds is het kunnen verwijzen naar wetenschappelijke kennis een populaire gewoonte in het verwerven van legitimatie voor beslissingen. In het boek dat verscheen naar aanleiding van het 100 jarig bestaan van de Gezondheidsraad (Bal, Bijker *et al.* 2002) stellen de auteurs de vraag hoe

deze raad, die inmiddels ‘antiek’ genoemd kan worden, erin is geslaagd zijn positie te behouden. De auteurs schetsen het beeld van de Gezondheidsraad als een dinosaurus, een in evolutionair opzicht oud organisme, dat de tijd heeft overleefd. Een interpretatie van het antwoord van de auteurs is dat de Gezondheidsraad erin slaagt om in veel van zijn adviezen de relevantie van kennis te koppelen aan de institutionele context. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de bespreking van de normstelling voor Zink. Rond de normstelling voor Zink verwijst de Gezondheidsraad in zijn advies naar de mogelijkheid om beleidsmatig zogenoemde “ecoregio’s” te onderscheiden (Gezondheidsraad 1998). Met deze formulering laat de Raad subtiel zien dat hij de beleidsdiscussies en wetenschappelijke verschillen van opvatting kent over de problematiek. Een zelfde verklaring (het goed kunnen koppelen van wetenschappelijke kennis aan normatieve, cognitieve en regulatieve dimensie van de institutionele context) zou je kunnen uitwerken voor de positie van de Technische Commissie Bodembescherming, die weliswaar nog niet antiek genoemd mag worden, maar waarvan wel gezegd kan worden dat ze de *éminences grises* van het bodembeleidsveld in haar gelederen verenigt.

#### DE BEPERKTE HOUDBAARHEIDSDATUM

Met dit essay heb ik zekerheden en onzekerheden geplaatst in een institutioneel en daarmee tijdsgebonden perspectief. Ik heb willen laten zien dat handelen in zekerheden terug te voeren is op het vrij eenvoudig weten te verbinden van een handeling aan de institutionele context. Dat is wat handelen in zekerheden zo comfortabel maakt: het is relatief eenvoudig te legitimeren. Zolang de cognitieve, normatieve en regulatieve dimensies niet aan al te veel veranderingen onderhevig zijn, en de verschillende ‘social systems’ redelijk stabiel zijn, is het relatief eenvoudig om die handelingen te koppelen aan de institutionele context. De stabiliteit van de context maakt het zelfs mogelijk om eens een ballonnetje op te laten, of een uitglijder te maken.

Heel anders wordt het als die context zijn stabiliteit verliest. Diagnoses van het maatschappelijk systeem die vaak voorafgaan aan beschouwingen over onzekerheden staan bol van de verwijzingen naar turbulentie, snel veranderende netwerken, verschuivende praktijken, de veelheid aan overtuigingen, visies en actoren. Deze veranderende institutionele context maakt het een stuk moeilijker om legitimatie rond te krijgen. Immers wat vandaag als een stabiel ‘social system’ oogt, kan morgen alweer uiteenvalen. Door de nadruk te leggen op de snelle verandering in de institutionele context is het zicht ontnomen op de essentie van legitimatie: het kunnen verbinden van handelen aan de institutionele context. Er is ruimte ontstaan voor een pessimistische houding die gepaard gaat met een reflex tot (geforceerd) aanbrengen van stabiliteit in die institutionele context.

## Hoofdstuk 7

Veel van onze pogingen om vaste grond onder de voet te vinden, en daarmee ‘oplossingen’ te genereren voor de huidige onzekerheden zijn op te vatten als pogingen om stabiliteit terug te brengen in die institutionele context. Een goed voorbeeld zijn scenariostudies, die een beperkt aantal gestabiliseerde toekomstpatronen voorstellen en dienen om handelen te legitimeren. Ook het aanwijzen van trends is te interpreteren als een poging om stabiliteit aan te brengen. De weerbarstigheid van de praktijk om zich naar die scenario’s of trends te voegen beperkt de houdbaarheidsdatum van de gekozen oplossing. Dat maakt de keuze tussen de voorgestelde scenario’s en trends tot een tragisch dilemma.

Aan het eind van dit essay gekomen zou ik willen pleiten voor een herwaardering van legitimatieprocessen. In alle tijden is dat wat uiteindelijk de vaste grond onder de voet biedt: het kunnen legitimeren van handelingen. Met dit perspectief op ‘vaste grond onder de voet’ wordt een alternatieve strategie zichtbaar voor het handelen in onzekerheid. In die strategie blijft de institutionele context in haar veelvormigheid het uitgangspunt voor legitimatie. Dus niet stabiliteit opleggen, maar zorgvuldig nagaan welke te legitimeren oplossingen er denkbaar zijn. Uit die oplossingen te kiezen is weliswaar even tragisch als in de hierboven besproken strategie. Maar er is een groot verschil: de legitimatie is al rond.

### WOORD VAN DANK

Dit essay is in een vorige versie besproken tijdens de workshop ‘Denken vanuit onzekerheid: de visie van jonge onderzoekers’ op 6 februari 2003, Maastricht. Die bespreking, alsmede commentaren van collega’s van de leerstoelgroep ‘Milieu en Beleid’ van de Katholieke Universiteit Nijmegen en mijn begeleiders aan de Faculteit Aard- en Levenswetenschappen en Sociaal Culturele Wetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam hebben mij geholpen mijn standpunten te formuleren en aan te scherpen, waarvoor dank. Voor de tekst en de standpunten draag ik als auteur volledige verantwoordelijkheid.

### Literatuur

- Bal, R. (1998). *Grenzenwerk. Over het organiseren van normstellingen op de werkplek*. Enschede: diss. Faculteit der Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen, Universiteit Twente.
- Bal, R., W.E. Bijker en R. Hendriks (2002). *Paradox van wetenschappelijk gezag. Over de maatschappelijke invloed van adviezen van de Gezondheidsraad*. Den Haag, Gezondheidsraad.
- Brown, H.S. (1987). “A critical review of current approaches to determining ‘how clean is clean’ at hazardous waste sites.” Worcester: CENTED.
- Edelman, T. (1984). *Achtergrondgehalten van een aantal anorganische en organische stoffen in de bodem van Nederland. Een eerste verkenning*. Den Haag/Arnhem: RIN.

## Hoofdstuk 7

- Funtowicz, S.O. en J.R. Ravetz (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gezondheidsraad (1998). *Zink*. Rijswijk, Gezondheidsraad.
- Haan, F.A.M. de (1986). *Mogelijkheden en beperkingen van normstelling in relatie tot bodembescherming. De Wet Bodembescherming*. Ede: Tjeenk-Willink.
- Min. VGMH (1972). *Urgentienota milieuhygiëne*.  
Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
- Min. VGMH (1976). *Nota milieuhygiënische normen*.  
Leidschendam: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
- RIVM (2002). *RIVM/MNP Leidraad voor omgaan met onzekerheden. Mini-checklist en quickscan vragenlijst*.  
Bilthoven: RIVM [te vinden op [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl), zoekterm 'mini-checklist'].
- Schotland, M.S. en L.A. Bero (2002). "Evaluating public commentary and scientific evidence submitted in the development of a risk assessment."  
*Risk Analysis* 22(1): 131-140.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Suchman, M.C. (1995). "Managing legitimacy. Strategic and institutional approaches."  
*Academy of Management Review* 20(3): 571-610.
- Yearley, S. (2002). "Bog standards. Science and conservation at a public inquiry."  
*Social Studies of Science* 19(3): 421-438.